



CIRCULAR No. 010

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldías municipales y distritales, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, oficinas de planeación, secretarías municipales y distritales, curadores urbanos, corporaciones autónomas regionales, procuradores regionales y provinciales, personeros y demás actores involucrados en el desarrollo urbano.

ASUNTO: Modificación de la Circular 12 del 2009 relativa al cumplimiento de la normatividad urbanística y de vivienda.

FECHA: 8 JUN 2012

Respetados servidores públicos y curadores:

La Carta Política de 1991, reconoce en su artículo 51 la vivienda digna como un derecho de los colombianos, cuya concreción es responsabilidad del Estado, el cual debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

A su vez, el numeral 7 del artículo 313, atribuye a los concejos municipales, la función de reglamentar los usos del suelo en su jurisdicción, y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Esta función de reglamentación debe guardar relación directa con el ordenamiento territorial, cuyo soporte constitucional se encuentra previsto en los artículos 49, 51, 52 y 79 de la Constitución, los cuales garantizan el derecho a la vivienda digna, a la salud y saneamiento ambiental, a la recreación, al ambiente sano y al espacio público.¹

Por su parte, el artículo 82 Superior, señala que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, prevaleciendo sobre el interés particular. Así mismo, consagra que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. Magistrada Clara Inés Vargas Hernández.



En cumplimiento de los preceptos constitucionales, la promoción de planes de vivienda de interés social (VIS) a cargo del Estado está encaminada a brindar a las familias de escasos recursos una solución habitacional, que sirva de soporte, en condiciones dignas, al desarrollo de las familias colombianas. En tal virtud, debe existir un orden social justo, que se materialice a través de la promulgación y cumplimiento de las normas especiales de vivienda y urbanismo, y que garanticen el acceso de la población a soluciones de vivienda digna, así como, el desarrollo ordenado de las ciudades.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y, deberán, las autoridades administrativas, coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En consecuencia, esa función administrativa debe desarrollarse bajo la observancia plena de los principios de celeridad, imparcialidad, igualdad y publicidad entre otros, de tal manera que los servidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas estarán sometidos a los postulados de la Constitución y la ley y responderán por su acción, omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, el artículo 84 de la Constitución Política es determinante en señalar que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de las funciones conferidas en el artículo 277 de la Carta Política, le compete, entre otros: velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, ejercer el poder disciplinario e imponer las sanciones conforme a la ley en defensa del ordenamiento jurídico, los derechos sociales, colectivos y de medio ambiente, recomendar y conminar a las autoridades involucradas en el desarrollo de la política de vivienda y de urbanismo, al cumplimiento de sus funciones, por lo cual se recuerda tener en cuenta lo siguiente:

- 1. Para el ejercicio de cualquier actividad económica o iniciativa privada ninguna entidad o autoridad pública podrá exigir al particular permisos previos ni requisitos adicionales a los que autorice la ley.**

En desarrollo del artículo 333² de la Carta Política, se han expedido diferentes normas con el objetivo de racionalizar trámites al interior de la administración pública:

- a) Artículo 52 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo - "Prosperidad para todos".
- b) La política antitrámites contenida en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

² Art. 333.- Iniciativa Privada y empresa. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.



- c) La Ley 962 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, la cual busca la efectividad en el control de la gestión pública”, consagró una reserva legal a los permisos, licencias o requisitos; en virtud de la cual para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente pueden exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o que se encuentren autorizados expresamente por ésta.
- d) El Decreto Ley 19 del 2012 “Por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

Así las cosas, es importante precisar que en cuanto a planes parciales los municipios y distritos no podrán exigir requisitos adicionales a los establecidos en el Artículo 180 del Decreto Ley 19 de 2012³, o la norma que los modifique, derogue o sustituya, para el estudio o aprobación de los planes parciales.

Por otra parte, las autoridades municipales o distritales de planeación y los curadores urbanos deberán aplicar y acatar las disposiciones del artículo 120 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4065 de 2008 en lo que se refiere a los predios que se encuentran sometidos al tratamiento de desarrollo y que no requieren de un plan parcial previo a la expedición de la licencia de urbanismo. Para ello, es obligación de los municipios contar con la reglamentación del tratamiento de desarrollo.

Las entidades del orden nacional y territorial, al momento de reformular los trámites, deberán tener en cuenta la disposición del numeral 2 del artículo 1º de la Ley 962 y el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 en la que señala:

“Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento”.

De igual forma, en la expedición de las licencias urbanísticas, tal y como lo consagra el artículo 183 del Decreto Ley 19 de 2012, que modifica el artículo 2 de la Ley 400 de 1997, los curadores urbanos y las autoridades municipales y distritales no podrán exigir el cumplimiento de normas técnicas diferentes a la precitada ley y sus reglamentos, salvo que exista expresa atribución legal que permita a las autoridades locales la definición de aspectos de orden técnico en la construcción de las obras⁴.

³ Norma que modificó el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Artículo 56 del Decreto 1469 de 2010.



2. Las entidades involucradas en el trámite del plan parcial deben emitir sus conceptos dentro del término establecido para el efecto.

Con el propósito de reducir los trámites para la adopción de Planes Parciales, se expidió el Decreto 4300 de 2007, que consagró un término de quince (15) días hábiles para que las dependencias y entidades municipales o distritales con incidencia o responsabilidad en el desarrollo del plan parcial remitan la información y los conceptos a la autoridad de planeación municipal o distrital, relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes.

Así mismo, el Decreto Ley 19 de 2012 señala que para la aprobación del proyecto de plan parcial, la autoridad de planeación municipal o distrital, a partir de la radicación del proyecto, dispondrá de un término de treinta (30) días, prorrogables por treinta (30) días más. Si la administración no se pronuncia sobre su aprobación durante este término, se aplicarán las reglas del silencio administrativo positivo.

El Decreto en mención, también estableció un término de quince (15) días hábiles, prorrogables por quince (15) días más, para que la autoridad de planeación municipal o distrital y la autoridad ambiental competente adelanten el proceso de concertación del plan parcial y adopten las decisiones correspondientes relacionadas con los asuntos exclusivamente ambientales.

3. Presunción de legalidad de las licencias urbanísticas

El Decreto Ley 19 de 2012, en su artículo 182 define expresamente a las licencias urbanísticas como acto administrativo de carácter particular y concreto, que consolidan situaciones jurídicas, cuyo otorgamiento implica la adquisición de derechos para su titular, y que, al estar cobijado por la presunción de legalidad, sus derechos se mantendrán inmodificables, a no ser que medie decisión de un juez o que la misma administración decida cambiarla en virtud de los recursos en la vía gubernativa o en ejercicio del procedimiento de control establecido en la revocatoria directa, en los términos del nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

4. Macroproyectos de interés social nacional

De conformidad con la Ley 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, todas las autoridades ambientales y demás dependencias y entidades municipales o distritales con incidencia o responsabilidad en las diferentes etapas del macroproyecto deberán sujetarse a los términos legales establecidos.

Así, las diferentes autoridades que intervienen en la identificación, formulación y adopción de los Macroproyectos de categoría 2, deberán dar estricto cumplimiento a los términos definidos en el artículo 8º y siguientes de la Ley 1469 de 2011, así:

A) Formulación y adopción de Macroproyectos. El alcalde interesado en la adopción de un macroproyecto, deberá iniciar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de dicho macroproyecto, los procedimientos de concertación y consulta



ante las instancias correspondientes, las cuales deberán acometer el trámite de manera simultánea, en un término máximo e improrrogable de treinta (30) días contados a partir del recibo de la propuesta en cada una de ellas o de la convocatoria pública para la participación ciudadana, sin que se permita la suspensión de los términos. Los procedimientos de concertación y consulta de los Macroproyectos de que habla el artículo 8º de la Ley 1469, se hacen ante las siguientes instancias:

a) Concertación con la Corporación Autónoma regional o autoridad ambiental competente, en los casos que se requiera variar la delimitación y/o reglamentación de las áreas de protección y conservación de los recursos naturales prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial. Si la autoridad ambiental no se hubiere pronunciado definitivamente dentro de este término o si habiéndose pronunciado no se lograra la concertación, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales, para lo que dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

b) Solicitud de concepto a la Junta Metropolitana para los municipios que hagan parte de las áreas metropolitanas, sobre la armonía de la propuesta de Macroproyecto con el plan integral de desarrollo metropolitano, exclusivamente en los asuntos de su competencia y, siempre y cuando en el respectivo Macroproyecto se involucren materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994.

c) Solicitud de concepto al Consejo Territorial de Planeación y demás instancias de participación ciudadana previstas en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 en relación con los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial que proponga el respectivo Macroproyecto.

B) Concertación entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde municipal o distrital. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el respectivo municipio o distrito ajustarán y concertarán la formulación presentada, para lo cual dispondrán de un término máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles.

En caso de que no se llegare a ningún acuerdo en el plazo establecido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá someter nuevamente y por una sola vez y por un término máximo de treinta (30) días hábiles el proyecto de Macroproyecto a consideración del respectivo alcalde municipal o distrital, después de incluir los ajustes que se consideren pertinentes.

Vencido el término previsto en el inciso anterior sin lograrse la fase de concertación se ordenará el archivo del proyecto. No obstante lo anterior, en cualquier tiempo se podrá formular otra propuesta de Macroproyecto sobre la misma área.



C) Aprobación de usos del suelo. Dentro de los 10 días siguientes a la suscripción del convenio, el alcalde someterá a consideración del concejo municipal o distrital la propuesta de ajuste especial al plan de ordenamiento territorial, quien cuenta con treinta (30) días calendario para aprobarlo; en caso contrario, el alcalde podrá adoptar dicho ajuste mediante decreto.

Toda modificación que pretenda introducir el concejo a los documentos consolidados de formulación deberá demostrar las ventajas de la modificación sobre la solución de ordenamiento propuesta en el macroproyecto y contar con la aceptación previa y escrita del alcalde.

De igual manera el Decreto Ley 19 de 2012 establece que para los casos de los planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social y Nacional, una vez aprobado el proyecto de plan parcial por la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, este deberá ser sometido a consideración de la autoridad ambiental competente, quien deberá pronunciarse en un término de quince (15) días prorrogables por quince (15) días más; si no llegare a decisión alguna dentro del término establecido, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tomar la decisión sobre los temas ambientales en un término máximo de quince (15) días hábiles a partir del recibo del expediente.

Se recuerda que de conformidad con el parágrafo 3° del artículo 8° de la Ley 1469 de 2011, el incumplimiento de los términos previstos en esta ley para el pronunciamiento de las autoridades que intervienen en los procesos de formulación, concertación ambiental, aprobación y adopción de los macroproyectos de interés social nacional y de los demás instrumentos de planeación del territorio, **constituirá falta grave** en cabeza del director de la entidad responsable.

5. Requisitos que pueden solicitar las administraciones municipales o distritales para adelantar las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Las autorizaciones, requisitos, permisos y trámites que pueden solicitar las autoridades locales encargadas de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, se encuentran enumeradas en el artículo 71 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 185 del Decreto Ley 19 de 2012, el cual establece una excepción en la radicación de documentos, señalando que no se requerirá licencia urbanística cuando la actividad de promoción y anuncio de los proyectos de vivienda se esté desarrollando bajo el sistema de preventas.

De este modo, la instancia municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, revisará los documentos radicados con el fin de verificar la observancia de las disposiciones legales pertinentes y en caso de no encontrarlos de conformidad, podrá requerir al interesado en cualquier momento, para que los corrija o aclare, sin perjuicio de las acciones de carácter administrativo y policivo que se puedan adelantar.



De esta manera, para adelantar las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a planes de vivienda, solamente existe la obligación de radicar los documentos enumerados en las disposiciones referidas, y, si estos son aportados en su totalidad, las autoridades municipales no podrán abstenerse de recibir la radicación. Así mismo, los funcionarios deberán pronunciarse sobre el trámite de manera integral y por una sola vez, y los rechazos a las solicitudes deberán estar sustentados en los requisitos establecidos en la ley.

Adicionalmente, el Decreto Ley señalado estipula que *"en ningún caso podrá exigirse la ejecución parcial o total de obras de urbanización o construcción, como condición previa a la radicación de documentos"*⁶.

6. La Plusvalía

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios, conforme a lo señalado por la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1788 de 2004, y de dar aplicación íntegra a los principios constitucionales de los tributos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política.

El artículo 83 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, señala que para el otorgamiento de licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio en relación con inmuebles, respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, las autoridades competentes sólo podrán expedir los respectivos actos administrativos cuando el interesado acredite el pago de la participación en plusvalía.

De igual manera se debe dar completa aplicación al artículo 9° del Decreto 4065 de 2008, incluido su inciso 2° que establece que:

"(...)Para el cálculo y liquidación de la participación en plusvalía correspondiente sólo se tendrá en cuenta el número total de metros cuadrados destinados a un uso más rentable o a un mayor aprovechamiento del suelo, según los derechos de construcción y desarrollo otorgados en la respectiva licencia urbanística.(...)"

Por su parte, según el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 ibídem.

⁶ Artículo 185 del Decreto-Ley 19 de 2012; "sin embargo, se deberá atender lo previsto en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1989."



Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del plan de ordenamiento territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazo que determine el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos.

Por lo expuesto en esta circular, se insta a los servidores públicos a cumplir a cabalidad la normatividad vigente, pues en caso contrario, quien por su acción u omisión incumpla las obligaciones y deberes previstos en la normatividad vigente y perjudique el correcto desempeño de la función pública, podrá ser responsable y sancionable disciplinariamente en los términos de la Ley 734 de 2002, sanción que será gradual según la gravedad o levedad de la falta, y de las consecuencias de ésta.

Cordialmente,


ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

Elaboró: Procuraduría Delegada Para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública PGP, LFTR, ITA
Revisó: Oficina Jurídica